

Legge n. 105/2024

D.L. n. 69/2024

c.d. Decreto «SALVA CASA»

STATO LEGITTIMO

ART. 9 bis, comma 1 bis, T.U.E., introdotto dal D.L. n.76/2020, come modificato dalla L. n.105/2024 (primo periodo):

1 -bis) Lo stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare è quello stabilito dal titolo abilitativo che ne ha previsto la costruzione o che ne ha legittimato ~~la stessa e da quello~~ **la stessa o da quello, rilasciato o assentito** che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato ~~l'intero immobile o unità immobiliare~~ **l'intero immobile o l'intera unità immobiliare**, a condizione che l'amministrazione competente, in sede di rilascio del medesimo, abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali.

Modifiche e innovazioni

- 1- Resta come riferimento principale la pratica edilizia autorizzativa o legittimante la prima costruzione;
- 2- introduzione di una alternativa condizionata («o») di ulteriori titoli abilitativi;
- 3- resta l'integrazione del criterio dimostrativo di stato legittimo con eventuali titoli abilitativi successivi per interventi parziali;

1- Primo stadio di partenza della legittimità immobiliare

- ✓ Titolo che ha autorizzato la prima costruzione;
- ✓ Titolo che ha legittimato la prima costruzione;
- ✓ OPPURE l'ultimo titolo abilitativo **rilasciato o assentito** che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio «integrale» (cioè che ha interessato l'intero immobile o l'intera unità immobiliare) alla condizione che l'amministrazione abbia verificato la legittimità dei pregressi titoli **in sede di rilascio** del medesimo.

«ultimo titolo abilitante»: rilasciato o assentito

- Titoli rilasciati (anche tramite silenzio assenso – es. variante);
- SCIA e DIA (interpretazione estensiva);
- CILA e CILAS ? (improbabile).

!! Nella condizione ... «*in sede di rilascio*»... in dubbio la qualifica di «titolo abilitante» di SCIA e DIA ?

«previa verifica dei titoli pregressi»

Il Comune deve aver verificato a livello:

- **Formale:** esistenza dei titoli abilitativi pregressi;
- **Sostanziale:** paragoni tra stato attuale dell'ultimo titolo e lo stato licenziato/assentito in quello precedente

La verifica deve essere effettiva e risultare in via documentale



Dubbi sulla natura «azzerante» della SCIA

- La verifica dell'esistenza e della legittimità di titoli pregressi: unica effettiva verifica istruttoria è nel caso di integrazione documentale e blocco da parte dell'amministrazione poi rimosso (ipotesi residuale) ?

CRITICITA' (CON VERBALE DI ISTRUTTORIA ACQUISITO)

1. Istruttoria non svolta: semplificazione NON opera
2. Istruttoria svolta ma senza riscontro istruttorio: manca effettività della verifica, semplificazione NON opera
3. Istruttoria svolta, con necessari accessi istruttori, ma non ha svolto gli accertamenti circa la legittimità dei titoli pregressi: semplificazione NON opera
4. Istruttoria svolta, il Comune ha svolto i necessari accessi istruttori, ha visionato gli stati rappresentativi e ha effettuato gli accertamenti circa la legittimità dei titoli: semplificazione opera

Risvolti pratici

- **Il tecnico abilitato:** deve accertare che l'amministrazione abbia verificato la legittimità dei titoli pregressi (analisi del verbale di istruttoria – NON SEMPRE COMPLETO!)
 - **L'istruttore pubblico e i nuclei di valutazione:** sulle pratiche che interessano interi immobili o intere unità immobiliari dovranno verificare l'esistenza e la validità dei titoli pregressi (per legittimare un titolo «azzerante»)
- ?? Comune sopperisce alla carenza di istruttoria circa la verifica dei titoli pregressi con una dichiarazione *ad hoc* ?? NO

Effetto «azzerante» dell'ultimo titolo rispetto ai precedenti



Criterio di legittimo affidamento per il privato:

- Amministrazione fa le verifiche di esistenza e di legittimità dei titoli pregressi e le documenta
- Conclusioni errate (riconosce legittimo titolo che non lo era)
- Si potrebbe dichiarare uno stato legittimo pieno superando l'illegittimità del titolo precedente

Risvolti pratici

- **SI**: restauro, risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia con demolizione e ricostruzione
- ? Cambio d'uso senza opere all'interno della stessa categoria omogenea che interessa l'intero immobile?
- ? Immobile interamente rappresentato per un intervento di minima entità (es. spostamento finestra) ?
- ? Intervento conservativo su elementi costitutivi (es. solai, porzione pareti, copertura) senza interessare la totalità dell'immobile ?

Art. 9 bis comma 1 bis T.U.E. – secondo e terzo periodo

Sono ricompresi tra i titoli di cui al primo periodo i titoli rilasciati o formati in applicazione **delle disposizioni di cui agli articoli 34-ter, 36, 36-bis e 38**, previo pagamento delle relative sanzioni o oblazioni. Alla determinazione dello stato legittimo dell'immobile o dell'unità immobiliare **concorrono**, altresì il pagamento delle sanzioni previste dagli articoli 33, 34, 37, commi 1, 3, 5 e 6, e 38, e la dichiarazione di cui all'articolo 34-bis.

4- titoli legittimanti anche quelli rilasciati o ottenuti con procedure di regolarizzazione:

- permesso di costruire in sanatoria (art. 36 D.P.R. n. 380/2001);
- Scia in sanatoria – «conformità semplificata» (art. 36 bis D.P.R. n. 380/2001);
- Sanzione pecuniaria su permessi di costruire annullati / SCIA alternativa (art. 38 D.P.R. n. 380/2001).

! Non sono comprese le sanatorie straordinarie --- in linea con Cort. Cost. n. 119/2024 !

5- pagamento sanzioni pecuniarie nella determinazione dello Stato Legittimo

Non sono equiparate ai titoli abilitativi, ma utilizzate solo per comporre descrittivamente la storia costruttiva dell'immobile insieme alle parti legittimate:

- Art. 33 (comma 2) – ristrutturazioni pensanti eseguite in assenza o difformità dal PdC
- Art. 34 (comma 2) – parziali difformità al PdC
- Art. 37, commi 1, 3, 5 e 6 – interventi eseguiti in assenza o in difformità dalla SCIA
- Art. 38 (comma 2) – interventi eseguiti in base a permesso annullato (rinvio all'art. 36)

? Sono elencazioni esaustive ?

6 – inserimento della dichiarazione di rispetto delle tolleranze costruttive ed esecutive determinate ai sensi dell'art. 34 bis



Rappresentazione di lievi discordanze all'interno della dimostrazione della legittimità integrale dell'immobile

Art. 9 bis comma 1 bis T.U.E. – quarto e quinto periodo

Per gli immobili realizzati in un'epoca nella quale non era obbligatorio acquisire il titolo abilitativo edilizio, lo stato legittimo è quello desumibile dalle informazioni catastali di primo impianto ovvero da altri documenti probanti, quali le riprese fotografiche, gli estratti cartografici, i documenti d'archivio, o altro atto, pubblico o privato, di cui sia dimostrata la provenienza e dal titolo abilitativo che ha disciplinato l'ultimo intervento edilizio che ha interessato l'intero immobile o unità immobiliare, integrati con gli eventuali titoli successivi che hanno abilitato interventi parziali. Le disposizioni di cui ~~al secondo periodo~~ **al quarto periodo** si applicano altresì nei casi in cui sussista un principio di prova del titolo abilitativo del quale, tuttavia, ~~non sia disponibile copia~~ **non siano disponibili la copia o gli estremi.**

7- estensione delle disposizioni da applicare quando non sia più disponibile la copia delle pratiche edilizie.

- principio di prova delle pratiche: si desume lo Stato Legittimo
- indisponibilità per assenza dei registri o elenchi cartacei, parziale lesione (pagine mancanti o non leggibili)

Controllare il registro in copia presso l'ufficio tecnico e l'archivio storico, pratiche e collaudi strutturali presso ex Genio Civile

* Dichiarazione di indisponibilità solo distrutta o smarrita, NO perché la ricerca è difficoltosa a causa di carenze organizzative !

Art. 9 bis, comma 1 ter, T.U.E.

1-ter. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo delle singole unità immobiliari non rilevano le difformità insistenti sulle parti comuni dell'edificio, di cui all'articolo 1117 del codice civile. Ai fini della dimostrazione dello stato legittimo dell'edificio non rilevano le difformità insistenti sulle singole unità immobiliari dello stesso.

8- differenziazione dello Stato Legittimo tra edificio e singola unità immobiliare

Scissione delle verifiche dello Stato legittimo tra singole unità immobiliari e parti comuni (ex art. 1117 c.c.)

Reciproca indipendenza in sede di verifica delle difformità



SCOPO: semplificare le verifiche di regolarità immobiliare per trasferire o trasformare l'edificio o la singola porzione

EFFETTO:

1. Nella verifica della singola unità non rilevano le difformità sulle parti comuni: es. irregolarità sul tetto non rileva nella verifica dell'appartamento al primo piano
2. Nella verifica dell'edificio non rilevano le difformità delle singole unità abitative, come ad es. variazione delle altezze interne, diversa dislocazione e distribuzione, cambi d'uso interni

Risvolti pratici

(? MA spostamento della finestra dello stesso appartamento spostata su un muro portante?)

Non è consigliabile scorporare le verifiche sull'intero immobile in caso di verifiche su una unità abitativa

Appartamento acquistato come conforme però inserito in un edificio traslato o rialzato rispetto al progetto (non conforme)

? Ha efficacia effettivamente azzerante il titolo abilitativo circoscritto alla singola unità immobiliare inserita in un edificio più ampio ?

Art. 32 Determinazione delle variazioni essenziali

3. Gli interventi di cui al comma 1, effettuati su immobili sottoposti a vincolo storico, artistico, architettonico, archeologico, paesistico, ambientale e idrogeologico, nonché su immobili ricadenti sui parchi o in aree protette nazionali e regionali, sono considerati in totale difformità dal permesso, ai sensi e per gli effetti degli articoli 31 e 44. ~~Tutti gli altri interventi sui medesimi immobili sono considerati variazioni essenziali.~~

Le varianti essenziali:

- attengono alla modalità di esecuzione dell'opera;
- sono delle modificazioni incompatibili sotto il profilo qualitativo e quantitativo con il progetto edificatorio originario rispetto ai parametri fissati dall'art. 32 DPR n. 380/2001;
- Sono soggette al rilascio di permesso di costruire autonomo rispetto a quello originario;
- Devono osservare le disposizioni vigenti al momento della realizzazione della variante

(C.d.S., sez. VI, sentenza 20 gennaio 2020, n. 494)

Disciplina art. 32 TUE

- Sono definite qualitativamente dall'art. 32, la determinazione qualitativa dei casi è affidata alle regioni (attenzione al rispetto dei criteri di massima Corte Cost. 119/2024)
- Configurano abuso primario, perseguite ex art. 31, co 2, TUE
- Restano penalmente sanzionate (art. 44 TUE)
- Sono sanabili con il nuovo art. 36 bis TUE (c.d. accertamento di conformità «semplificata») – inserito il riferimento nell'art. 36 bis
- Per edilizi sottoposti a vincolo è abrogato il criterio assorbente in variazione essenziale per tutti gli illeciti edilizi diversi e inferiori a tale qualifica, restano invece equiparati a totale difformità dal permesso di costruire tutte le irregolarità già classificate come variazioni essenziali.

Prima del Salva Casa:

- art. 32, comma 3, TUE disposizione aggravante la punibilità degli illeciti edilizi effettuati su immobili sottoposti a vincoli (profili sanzionatori amministrativi – art. 31 comma 2 TUE- e penali – art. 44, comma 1 TUE)
- Due casistiche: variazioni essenziali trattate come totale difformità e illeciti diversi da variazioni essenziali trattate come tali (abrogato)

Dopo Salva casa

Abrogazione per consolidare la semplificazione verso gli abusi minori rientranti nell'art. 36 bis TUE, ora ammessa anche per incrementi volumetrici e superfici utili in zone a vincolo paesaggistico

Risvolti pratici

- Si può sanare in presenza di vincoli di ogni genere (anche in caso di aumenti volumetrici e superfici utili)
- Regolarizzazione con istanza di permesso di costruire (SCIA in sanatoria ?)
- «Rispetto della disciplina urbanistica vigente»: variazioni essenziali che incidono su parametri urbanistici, di volumetria e sagoma – difficoltà operativa disciplina sopravvenuta spesso è più rigida;

Art. 34 - Interventi eseguiti in parziale difformità dal permesso di costruire

2. Quando la demolizione non può avvenire senza pregiudizio della parte eseguita in conformità, il dirigente o il responsabile dell'ufficio applica una sanzione ~~pari al doppio del costo di produzione~~ **triplo del costo di produzione**, stabilito in base alla legge 27 luglio 1978, n. 392, della parte dell'opera realizzata in difformità dal permesso di costruire, se ad uso residenziale, ~~e pari al doppio del valore venale~~ **triplo del valore venale**, determinato a cura della agenzia del territorio, per le opere adibite ad usi diversi da quello residenziale.

2-bis. Le disposizioni del presente articolo si applicano anche agli interventi edilizi di cui all'articolo 23, comma 01, eseguiti in parziale difformità dalla segnalazione certificata di inizio attività.

Fiscalizzazione delle parziali difformità dal permesso di costruire/SCIA Alternativa, non sanabili e non rimovibili

La sanzione è differenziata tra:

- Immobili uso residenziale: triplo del costo di produzione, stabilito in base alla legge n. 392/1978 (ex equo canone)
- Immobili uso diverso: triplo del valore venale, determinato a cura dell'Agenzia delle Entrate

Art. 34 ter, co 1, TUE

1. Gli interventi realizzati come varianti in corso d'opera che costituiscono parziale difformità dal titolo rilasciato prima della data di entrata in vigore della legge 28 gennaio 1977, n. 10, e che non sono riconducibili ai casi di cui all'articolo 34-bis possono essere regolarizzati con le modalità di cui ai commi 2 e 3, sentite le amministrazioni competenti secondo la normativa di settore.

Art. 34 ter, co 1, 2 e 3 – varianti ante L n. 10/1977

Applicabile:

- Licenza edilizia (L. n. 1150/1942) – sostituita da Concessione Edilizia (L. n. 10/1977)
- Titoli, autorizzazioni, nulla osta edilizi ante L. n. 1150/1942

- Parziali difformità dal titolo (deroga art. 34 TUE), non riconducibili alle tolleranze costruttive (art. 34 bis TUE)

Art. 34 *ter*, co 2, TUE

2. L'epoca di realizzazione delle varianti di cui al comma 1 è provata mediante la documentazione di cui all'articolo 9-bis, comma 1-bis, quarto e quinto periodo. Nei casi in cui sia impossibile accertare l'epoca di realizzazione della variante mediante la documentazione indicata nel primo periodo, il tecnico incaricato attesta la data di realizzazione con propria dichiarazione e sotto la propria responsabilità. In caso di dichiarazione falsa o mendace si applicano le sanzioni penali, comprese quelle previste dal capo VI del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di documentazione amministrativa, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445.

Onere della prova – art. 34 *ter*, co 2, TUE

- Consistenza (esecuzione in variante ad una licenza o titolo acquisiti + superamento art. 34 bis TUE)
- Epoca esecutiva dell'opera (esecuzione opere nel periodo di efficacia/ validità)



Richiamo art. 9 *bis*, comma 1 *bis*, quarto e quinto periodo + criterio suppletivo (dichiarazione sostitutiva di atto notorio)

Art. 34 ter, co 3, TUE

3. Nei casi di cui al comma 1, il responsabile dell'abuso o il proprietario dell'immobile possono regolarizzare l'intervento mediante presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività e il pagamento, a titolo di oblazione, di una somma determinata ai sensi dell'articolo 36-bis, comma 5. L'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche nel caso in cui accerti l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere. Si applicano le disposizioni di cui all'articolo 36-bis, commi 4 e 6. Per gli interventi di cui al comma 1 eseguiti in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica resta fermo quanto previsto dall'articolo 36- bis, comma 5-bis.

Espresso richiamo art. 36 bis, co 4, 5, 5bis e 6, TUE

- Accertamento compatibilità paesaggistica: per interventi effettuati in assenza o difformità dall'autorizzazione paesaggistica (anche con aumento di volume o superficie) è ammessa la nuova sanatoria edilizia semplificata (comma 4)
- La regolarizzazione paesaggistica è sottoposta anche all'importo per illecito paesaggistico (comma 5 bis)
- Pagamento della somma a titolo di oblazione (comma 5)
- Procedura di regolarizzazione edilizia – con formazione silenzio assenso per il mancato rilascio dei pareri e delle autorizzazioni nei termini (comma 6)

Procedura

- SCIA ordinaria – rinvio art. 36 bis TUE è solo per le sanzioni



Modello unificato da approvare in sede di conferenza Stato-Regioni oppure modello SCIA in sanatoria modificata

Richiamo art. 19 comma 3 L. n. 241/1990 (misure conformative e prescrizioni in caso di blocco)

Risvolti pratici

«L'amministrazione competente adotta i provvedimenti di cui all'articolo 19, comma 3, della legge 7 agosto 1990, n. 241, anche nel caso in cui accerti l'interesse pubblico concreto e attuale alla rimozione delle opere.»

- Non sono chiari i limiti operativi delle misure conformative e relative prescrizioni in caso di blocco all'interno dell'istituto in commento
- Difficoltà determinare la portata dell'accertamento dell'interesse pubblico (ripristino legalità violata era interesse pubblico qualificato)
- La regolarizzazione sempre sganciata dalla verifica di conformità (meramente comunicativa e certificante lo stato di fatto ? **NO** – interpretazione estensiva / intervento)

Art. 34 ter, comma 4, TUE

Forma di regolarizzazione automatica di parziali difformità fondata sul principio del legittimo affidamento

«Le parziali difformità, realizzate durante l'esecuzione dei lavori oggetto di un titolo abilitativo, accertate all'esito di sopralluogo o ispezione dai funzionari incaricati di effettuare verifiche di conformità edilizia, rispetto alle quali non sia seguito un ordine di demolizione o di riduzione in pristino e sia stata rilasciata la certificazione di abitabilità o di agibilità nelle forme previste dalla legge, non annullabile ai sensi dell'articolo 21-nonies della legge 7 agosto 1990, n. 241, sono soggette, in deroga a quanto previsto dall'articolo 34, alla disciplina delle tolleranze costruttive di cui all'articolo 34-bis.»

Disciplina

- Deroga all'art. 34 (parziali difformità al permesso costruire) e supera i limiti delle tolleranze (art. 34 bis TUE)



Rientrano solo **le parziali difformità dal titolo durante la sua efficacia**

NO:

- Variazioni essenziali (art. 32 TUE)
- Totale difformità permesso costruire / SCIA alternativa (art. 31 TUE)

Rinvio alla disciplina art. 34 bis TUE – risvolti pratici:

- Effettuare attestazione di conformità sismica (comma 3 bis) o eventuali adeguamenti strutturali;
- Verificare e regolarizzare i profili paesaggistici
- Verificare e regolarizzare profili previsti da norme di settore

- Non devono essere annullabili ex art. dell'articolo 21-nonies della L. n. 241/1990 (es. falsa rappresentazione)
- Arco temporale: **ante 1977 fino DPR 425/1994**
- Le difformità siano **«accertate all'esito del sopralluogo o ispezione»**

Criticità: «accertate»

1. Il funzionario deve avere descritto e rappresentato le parziali difformità compiute durante la validità del titolo
2. Sufficiente il semplice sopralluogo (si limitavano a dichiarare di aver accertato la conformità, senza riscontrare difformità parziali rilevanti)

---- «**esistenti**»----